基于内容分析法的宁夏文物保护政策研究

王锦榕[1]，安翔[2]

［1. 宁夏回族自治区文物考古研究所，宁夏银川 750001；2. 宁夏大学，宁夏银川 750001］

摘要：为使宁夏文物保护政策充分发挥应有作用，文章对已有的宁夏文物保护政策文本进行系统归纳和总结。本文采用内容分析法，以宁夏回族自治区 1982 至 2022 年间出台的 83 份涉及文物保护政策文本为样本，基于“政策工具——政策目标”双视角构建政策文本内容分析的理论模型，按照分析框架构建、分析单元划定、政策工具编码、信度效度检验、频次统计分析步骤对样本政策进行量化分析，深入剖析政策工具的使用情况与政策目标的关注情况，探讨宁夏文物保护政策体系存在的问题，并提出针对性建议。

关键词:文物保护；内容分析法；政策研究

中图分类号：D601；G120　　**文献标识码**：A

引 言

改革开放后，伴随着文物保护工作的深入与加强，国家层面相继出台了一系列推动文物保护事业发展的政策措施，中央层面对文物保护工作的推动，直接领导和影响着全国各个省份文物保护政策的出台和实施。以宁夏为例，改革开放以来，政府及各部门已出台多项涉及文物保护的政策，明确了自治区文物保护工作的发展目标及举措。为使其充分发挥应有作用，有必要对已有的宁夏文物保护政策文本进行系统归纳和总结，通过对政策本身的分析研究，发现不足，从而提出进一步的优化建议。

当前，国内学者对我国文物保护政策的研究较为局限。目前常见的研究方向主要集中在以下三个方面：一是对某段时间范围内的文物保护政策变化情况的研究。如，高永玲（2020）通过对改革开放 40 多年来我国古建筑保护政策发展历程的系统梳理，发现古建筑保护政策的特征与不足，总结得出政策制定过程中要正确处理保护、利用与发展三者之间的关系，同时形成多元主体共同参与的合理模式[1]。二是对某类文物的保护政策的探究。如，王明月（2015）对我国历史古建筑文化遗产保护政策现状进行分析，将英、法、日三国优秀的保护方法和案例作为参照，提出为进一步更好的完善历史古建筑类文化遗产的保护，要加强文物保护法律建设、增强政策制定针对性、提高政策执行力度、选择恰当的政策工具以及采用政府补偿机制等措施[2]。三是对某地区有代表性文物的保护政策的研究。如，陈振兴（2017）经过调研，理清了政府在福州历史文化街区保护中的职责担当，了解了福州历史文化街区保护中存在的问题及政府已采取的一系列政策措施，并针对政府责任落实不到位的地方提出建议，即政府要主导历史文化街区保护规划和政策法规的制定，并将政策执行与监管督导落实到位[3]。这些研究成果在一定程度上

基金项目：国家社会科学基金项目“宁夏隆德沙塘北苑遗址发掘资料的整理与研究”（编号：20CKG004）

作者简介：王锦榕，女，回族，宁夏回族自治区文物考古研究所，中级职称，硕士研究生，主要研究方向为文化政策研究

通讯作者：安翔，女，汉族，教授，宁夏大学法学院行政管理与社会学系，主要研究方向为公共政策研究

为我国文物保护政策的完善提供了依据和参考，但在研究方法上多以定性分析为主，定量分析在文物保护政策研究中还鲜有应用；另外，地方文物保护政策研究主要集中在我国中部和东部地区，缺少对中国西部地区文物保护政策的研究。

鉴于此，本文选择采用内容分析法，即一种基于定性研究的量化分析方法（秦西，2016）[4]，借鉴 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类方式，结合“政策目标”视角，对宁夏回族自治区 1982— 2022 年间出台的文物保护政策进行研究，从发布日期、发布主体、政策工具、政策目标方面综合分析宁夏文物保护政策的特征，力图为填补上述空白做出有益探索，为宁夏文物保护政策的制定和完善提供决策参考。

1. 理论基础及分析框架构建

应用内容分析法开展研究的关键性步骤是构建分析框架。为了对宁夏文物保护政策做一个较为完整的理解和分析，本文将基于政策工具维度和政策目标维度构建政策分析框架，从“政策工具”和“政策目标”双视角对宁夏文物保护政策进行思考。

1.1 X 维度：政策工具

政策工具是实现政府管理职能的手段，通过政策工具将政策制定者的价值选择转变为政策执行者的行动措施，其研究的核心是“如何将政策意图转变为管理行为，将政策理想转变为政策现实” （陈振明，2007）[5]。政策工具具有多样性和动态性的特征，一方面政策工具并不是单一的，而是多元化的“工具家族”；另一方面政策工具会随时间推移发生改变，根据主体运用它们的方式与策略，不断调整以适应社会经济发展需要（陈振明，2004）[6]。由于分类依据的标准不同，研究者们对于政策工具的分类各有不同，当前学术界比较公认由 Rothwell 和 Zegveld 两位学者提出的政策工具分类方法，他们将技术创新政策工具分为供给型、环境型和需求型三种类型（Roy Rothwell，1985）[7]。这种分类方法首先达到了降低维度，实现维度内聚合、维度间排斥的效果；其次关注到政府在供给端与市场在需求端对政策发挥的作用，与我国目前推行的供给侧结构性改革有异曲同工之妙；最后强调政府利用权力的目的不再主要是维护统治秩序和对社会实施管制，而是转换为创造良好的市场环境、考虑公众的具体情况和需求，在一定程度上又与我国建设服务型政府的目标不谋而合。鉴于以上适用性，本文采用 Rothwell 和 Zegvel 共同提出的分类思想，将宁夏文物保护政策文本的政策工具分为三种类型，即供给型政策工具、需求型政策工具和环境型政策工具，三类政策工具的作用机制如图 1 所示。

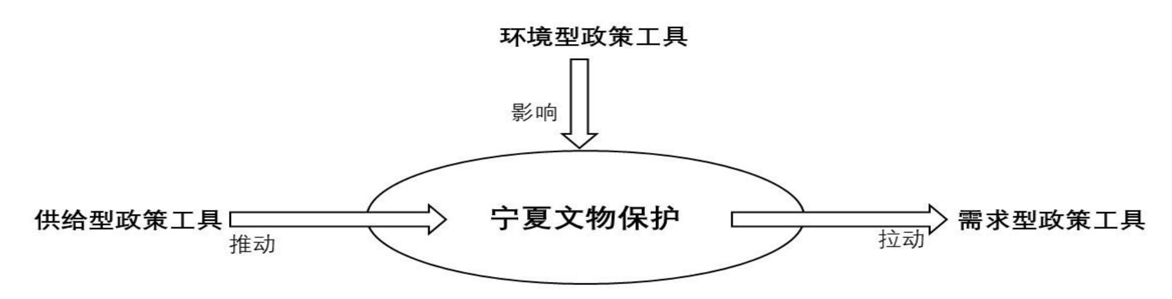


图 1 三大类政策工具作用与宁夏文物保护发展的机制示意图

供给型政策工具是指由自治区政策制定者出台的、直接推动文物保护事业发展的政策，主要通过开展文物资源登录、提供技术支撑和公共服务、培养文博人才队伍、投入资金、完善基

础设施、资源整合、创新驱动等手段，进一步健全宁夏文物保护工作各类相关要素的供给，增加文物保护工作发展的新动力。环境型政策工具是指自治区政策制定者出台的间接影响文物保护事业发展的政策，主要通过设立目标、完善法规、引导社会参与、加强国内外文物领域交流合作、税费优惠等方式，调配文物保护工作各环节中不同主体基于环境资源利益的行为，为宁夏文物保护事业发展营造有利的政策环境，降低各级政府、文化事业单位的投入成本，适当分担其业务压力。需求型政策工具指的是自治区政策制定者出台的、直接拉动文物保护事业发展的政策，通过陈列展览、教育宣传推广、政府采购、文旅融合等方式引导公众需求，提高公众的文物保护意识与重视度，激励各级政府及各类文化事业单位优化文物保护的方式，提高文物保护的工作质量。

1.2 Y 维度：政策目标

政策目标是政策出台、实施的方向。回顾宁夏文物保护政策的发展历程，参考文物保护的理念与内涵，结合对纳入分析的政策文本内容的预览，本研究提取出宁夏文物保护政策的主要着力点，确定了十个政策目标的子维度，即：完善文物法规制度建设、加强文物资源管理、加强文物安全管理、增强重要文物系统保护、推动科技赋能文物事业发展、加快文博人才培养与队伍建设、推动博物馆改革发展、强化考古管理、挖掘价值和合理利用。

1.3 双视角分析框架

在前述定义基础上，本研究构建了双视角分析框架用于后续文本编码的归类，形成如表 1 所示的双视角分析框架类目表。

表 1 双视角分析框架类目表

分析视角	一级类目	二级类目
政策工具	供给型政策工具	文物资源登录
		科技信息支持
		公共服务
		人才培养
		资金投入
		基础设施
		资源整合
		创新驱动
	环境型政策工具	目标规划
		税费优惠
		社会参与
		交流合作
		法规管制
	需求型政策工具	教育展示宣传
		政府采购
		文旅融合合理利用
政策目标	完善文物法规制度建设	——
	加强文物资源管理	——
	加强文物安全管理	——
	增强重要文物系统保护	——
	推动科技赋能文物事业发展	——
	加快文博人才培养与队伍建设	——

推动博物馆改革发展	——
强化考古管理	——
挖掘价值	——
合理利用	——

2. 政策文本选取与处理

2.1 宁夏文物保护政策的发展历程

鉴于宁夏文物保护事业的发展积极顺应国家政策导向，根据我国文物保护政策的发展历程（曲青山，2018）[8]，以及《中国改革开放全景录 · 宁夏卷》对改革开放 40 年来宁夏文化事业发展历程的划分，现将宁夏文物保护政策发展概括划分为以下四个阶段：

2.1.1 1982 年至 1991 年的探索发展时期

1982 年 8 月 18 日，自治区第四届人民代表大会常务委员会通过《宁夏回族自治区文物保护管理暂行办法》，这是宁夏较早建立的地方性行政法规。同年 9 月，党的十二大顺利召开，11 月，我国文化领域第一部由国家最高立法机构颁布的法律《中华人民共和国文物保护法》颁布,这也是我国历史上第一次以法律的形式对文物保护工作进行界定。《中华人民共和国文物保护法》的出台，促使中国文物事业逐步走向法制化轨道，也标志着新中国文物保护工作进入了一个新的历史阶段。1987 年 11 月，国务院颁发了《关于进一步加强文物工作的通知》，明确指出当前文物工作的方针，并强调“加强文物保护，是文物工作的基础”，以此回应文物工作在指导思想上“是以保护为主还是以利用为主”的分歧。1989 年，全国文物工作会议将“四有”列为重要基础工作之一，以推动文物保护基础工作的进展。1989 年 10 月，结合我区实际情况，自治区人民代表大会常务委员会审议通过了《宁夏回族自治区文物保护条例》，将其作为之后一段时期内宁夏文物保护工作遵循的依据。

2.1.2 1992 年至 2001 年的稳步发展时期

1992 年初，伴随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济的逐步建立，文物保护事业也在逐步向前。1992 年 5 月，在国务院召开的新中国成立以来规格最高、规模最大的全国文物工作会议上，针对保护和利用的关系，明确提出了“保护为主、抢救第一”的文物工作方针。1995 年 9 月，针对市场经济条件下经济发展与文物保护的关系，党中央进一步提出“有效保护、合理利用、加强管理”的完整的文物工作方针和原则，这不仅是党和国家对新时期文物工作规律认识的重大突破，也是社会主义市场经济新形势下的文物事业发展的推动力。1997 年 3 月，国务院颁发了《关于加强和改善文物工作的通知》, 核心是要求各地方、各有关部门做到“五纳入”，即要把文物保护纳入当地经济和社会发展计划，纳入城乡建设规划，纳入财政预算，纳入体制改革，纳入各级领导责任制，对在社会主义市场经济条件下加强文物保护具有重要指导意义。为了贯彻落实会议精神，自治区人民政府先后颁布了《宁夏回族自治区文物复制拓印管理办法》、《宁夏回族自治区建设工程文物保护管理办法》、《宁夏回族自治区文物保护单位管理办法》等规范性文件，以加强文物保护管理工作，使宁夏文物保护工作逐步纳入到法制化管理的轨道。

2.1.3 2002 年至 2011 年的持续发展时期

党的十六大以后，文物事业作为文化建设的重要组成部分，进入持续发展时期。随着新修订的《中华人民共和国文物保护法》（2002 年）的公布实施、《中华人民共和国文物保护法实施条例》（2003 年）的颁布，1989 年审议通过的《宁夏回族自治区文物保护条例》已不能完全适应新形势的需要。在经过一系列调研、讨论、征求意见、修改补充后，2006 年 11 月自治区人民代表大会常务委员会审议通过《宁夏回族自治区实施<中华人民共和国文物保护法>办法》，认真贯彻执行“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针，努力落实文物保护“五纳入”要求，推动文物保护工作持续推进。2007 年 10 月，为全面掌握全区文物资源数量、分布和保存的基本状况，宁夏着手开展第三次全国文物普查工作。这段时期，据上位法的要求和文物管理工作的实际需要，宁夏政府部门还制定了多部地方行政规章、规范性文件。自治区人大常委会先后批准出台了《银川市西夏陵保护条例》、《银川市贺兰山岩画保护条例》、《银川市历史文化名城保护条例》等具有地方特色的配套法规，为我区文物保护事业提供了完备的法制保障（中共银川视为党史研究室，2018）[9]。

2.1.4 2012 年至今的繁荣发展时期

党的十八大以来，随着我国文物保护传承进入高质量发展新时代，宁夏的文物保护事业改革发展也迎来历史最好时期。2013 年 3 月，按照《国务院关于开展第一次全国可移动文物普查的通知》要求，为夯实文物基础工作，自治区人民政府着手开展第一次全国可移动文物普查。“十三五”时期，全区文物保护事业的发展呈现良好态势。2017 年 3 月，按照国务院有关精神，为进一步发挥文物资源在传承和弘扬中华优秀传统文化中的重要作用,自治区政府办公厅印发《关于进一步加强文物工作的实施意见》。2018 年 3 月，为加强我区文物安全工作，自治区政府办公厅又提出《关于进一步加强文物安全工作的实施意见》。2017-2019 年期间，自治区人民代表大会常务委员会先后批准了《吴忠市红色文化遗址保护条例》、《固原市北朝隋唐墓地保护条例》、《固原市红色文化遗址保护条例》，自治区党委办公厅、自治区政府办公厅印发了《关于加强文物保护利用改革的实施方案》、《全区革命文物保护利用工程（2019-2022 年）实施方案》，为文物工作发展提供了政策支撑。2021 年 12 月，为对“十四五”时期宁夏文物事业发展作出系统谋划和科学部署，自治区政府办公厅印发了《宁夏回族自治区文物事业发展“十四五”规划》。这一时期，在做好区内文物领域事关全局的重点工作基础上，各部门逐渐加强协作、联合出台了多项政策文件，使得宁夏文物保护工作的政策基础更为坚实。

2.2 政策文本选取

宁夏文物保护政策发展经历了探索发展、稳定发展、持续发展、繁荣发展四个时期，因此，在选择宁夏文物保护政策文本时，将政策的颁布日期选定在 1982 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日之间。

为确保选取政策的权威性与全面性，本研究政策文本数据来源于“北大法宝网”、政策大数据分析服务系统、自治区人民政府以及各相关部门的官方网站；同时，参照现有的宁夏文物事业发展研究文献、宁夏文化改革与发展史研究文献、《文化遗产保护地方法律文件选编》等相关文献中涉及的政策，对收集到的政策文本查漏补缺，以保证研究样本的丰富度与完整性。检索方式为政策全文检索，检索词分别为“文物”、“文化遗产”、“文物保护”、“文化遗产保护”。政

策选取标准为：（1）发文单位为自治区一级的党政机关，包括自治区党委、自治区人民政府及其组成部门；（2）政策文本以文物保护为主题，或有部分内容专门针对文物保护；（3）政策文本为党政机关正式发布的行政公文或法规条例，如条例、办法、决定、意见、通知、批复等。按照选取标准，在保证唯一性与相关性原则下，最终筛选出 83 条符合标准的政策文本作为研究对象。

2.3 编码与归类

定义分析单元是对政策文本进行编码和归类之前必不可少的步骤。分析单元是内容分析法中描述解释研究对象时所使用的最小、最基本的单位。因政策文本一般具有条款特征，本文将政策文本的条款段落作为分析单元。本研究对 83 份政策文本逐一研读后进行编码，每一个分析单元按照“政策编号[①]—一级标题/具体条款—二级标题（或段落序号）—序列号[②]”的形式进行编码，形成内容分析编码表。

将政策文本进行编码后，本研究依据前述所构建的“政策工具”和“政策目标”分析框架，将这些分析单元逐个归到分类框架中，使得离散的文本内容转化为可进行统计分析的结构化数据，最终形成政策工具编码归类明细表和政策目标编码归类明细表。

2.4 信度与效度评估

2.4.1 信度的检验

信度即可靠性或可信度，指测量结果的一致性或稳定性（李灿，2008）[10]。内容分析法比较强调两种相互关联的信度：一是类目信度，二是判断者间信度，类目信度在一定程度上可以通过判断者间信度表征（颜士梅，2008）[11]。

就类目信度而言，“信度水平主要依赖于分析者建立类目的能力以及将对类目的界定明确呈现给有胜任力的判断者并使他们在‘特定条目应该归属特定类别’上达成一致的能力”（颜士梅，2008）[11]。本研究在遵循类目划分详尽无遗且互相排斥的原则基础上，通过构建分析框架从政策工具和政策目标两个视角对宁夏文物保护政策进行分析。政策工具维度的类目划分借鉴 Rothwell 和 Zegveld 两位学者提出的政策工具分类方法，理论成熟度高、运用广泛，构建的框架覆盖面广，类目区分性强；政策目标维度基于对宁夏文物保护政策发展历程的探究，以及对文物保护的理念与内涵的理解，把握着力点，将其分为十个不同的方向，同样做到了详尽互斥，便于区分。

就判断者间的信度而言，它是指不同编码者运用同样类目对同样材料进行分析编码时，编码者间的一致性程度，常用编码者间的一致性系数计算。在研究中，一般认为大于 0. 8 就可以接受，大于 0. 9 便相当不错[③]。本文在编码过程中邀请文物保护研究方向的两位老师作为比较研究员，选择归类一致性程度 CA 作为信度指标，检验二人编码结果的一致性。计算公式如下：

$$\mathrm{CA}=\frac{2S}{T_1+T_2}$$

[①] 政策编号为在构建政策库时按发布时间顺序由近及远进行的编号。
[②] 序列号指单份政策如果存在多个提取对象是时，则按照提取的顺序先后赋予“1、2、3……”的序列加以区分。
[③] Berelson（1952）认为信度系数在 0. 90 左右比较好，Kassarjian（1977）则认为大 0. 55 就已经相当不错了，viney(1953)认为应该高于 0. 90, 而一般研究者则认为小于 0. 80 就值得怀疑了。

其中 S 代表两个编码者一致的编码数，T1、T2 分别代表第一个编码员和第二个编码员的编码总量，CA 则为两位比较研究员归类相同的编码数量占总编码数量的比例。随机选取 60 个分析单元进行信度检验，经评估小组测定，本文的编码一致性水平如表 2 所示：无论是政策工具维度还是政策目标维度，编码一致性系数都大于 0.9，具有较高的信度。

表 2 编码一致性系数表

	政策工具维度编码一致性系数值	政策目标维度编码一致性系数值
专家 1	0. 9299	0. 9236
专家 2	0. 9363	0. 9490
均值	0. 9331	0. 9363

2.4.2 效度的检验

效度即有效性，是指测量工具或手段能够准确测出所需测量的事物的程度（范柏乃，2013）[12]。表面效度是检验内容分析效度最常用的方法，用其检视测量工具是否有效测量了研究内容，类目建构是否做到严谨且符合要求，分析程度是否完成适当（李本乾，2000）[13]。本文选择的样本均来源于公开的数据资料，根据文物保护政策的定义与内涵，笔者先后两次对政策文本进行系统筛选与梳理，因而降低了政策文本遗漏的概率，一定程度上保证了样本选择的可靠性和完整性。同时，本文采用受学术界广泛认可与应用的 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类思想，结合宁夏文物保护政策自身特点，合理构建类目体系和分析框架，从而保证了后续政策分析和研究结论的有效性。

3. 宁夏文物保护政策分析

3.1 政策发布日期

本研究对收集到的 83 份宁夏文物保护政策的发布时间进行统计，得到其历时分布图（图 2），对照前文所述的宁夏文物保护政策发展历程，发现宁夏文物保护政策的出台具有阶段性。1982 年至 1991 年的探索发展时期，共发布政策 2 份，数量较少，表明在此阶段文物保护工作处于摸索探究时段。1992 年至 2001 年的稳步发展时期，共发布政策 6 份，数量方面有上升趋势，政策类型以条例和办法为主，适用范围较广、规范效力较高，为宁夏文物保护政策体系的构建奠定了一定基础。2002 年至 2011 年我国文物保护事业作为文化建设的重要组成部分，进入一个新的历史发展阶段，一系列重大举措相继实施，如 2002 年新修订的《中华人民共和国文物保护法》确立了更加完整、确切、符合实际的文物工作方针，2005 年国务院发布的《关于加强文化遗产保护的通知》首次以“文化遗产”作为主题词，用“文化遗产”的概念拓宽“文物”概念的内涵和外延。受国家政策的直接指导与影响，宁夏在 2002 年至 2011 年的持续发展时期共发布政策 11 份，数量整体上一层台阶。党的十八大（2012 年）以来，党中央对文物保护利用和文化遗产保护传承前所未有的高度重视，国家和地方层面的文物保护工作相继进入繁荣发展时期。2016 年国务院下发了一份指导新时期文物工作的纲领性文件——《关于进一步加强文物工作的指导意见》，之后，自治区政府、文博系统积极落实中央的要求，于 2017 年密集出台了 12 份针对或涉及文物保护的政策，政策数量达到首个小高潮；2021 年国务院办公厅印发了首次上升为国家级专项规划的文物保护规划——《“十四五”文物保护和科技创新规划》，在顶层设计的完善

下，自治区党委、政府及相关部门相继出台了 15 份与文物保护有关的政策，政策数量出现井喷式增长，达到峰值，持续推动文物保护向制度化、规范化、科学化迈进。



图 2 1982-2022 年宁夏文物保护政策历时分布图

3.2 政策发布主体

将整理到的 83 份宁夏文物保护政策按照发文主体进行统计，发现政策发文主体呈现多样化特征，共涉及 22 个部门，有 10 个部门联合发布过政策，其余 12 个部门均以独立发文的形式出台政策，见表 3。由自治区党委、政府及其办公厅单独或联合发文的有 47 份，占到 56.63%，超过一半，其中由自治区党委和自治区人民政府联合发文的有 3 份，这是自治区党政机关最高的发文层级；由自治区人民代表大会及其常务委员会发文的有 9 份，占到 10.84%；由自治区级机关部门发文的有 24 份，占到 28.92%，包括由自治区文化和旅游厅单独或联合发文的 11 份，占总发文量的 13.25%，表明作为统筹地方文物保护工作的主要负责部门，自治区文化和旅游厅在履行部门职能的同时力求完善与文物保护相关的政策体系；另有两份为专门社会团体发布，占比 2.41%。在中国的党政治理体系中，不同的管理层级能够调用的资源存在巨大差异，从发文主体分布得知，自治区党委和人民政府对文物保护政策的制定和发布是较为重视的，基本形成了党委领导、政府主抓、文物部门管理、相关部门配合、社会团体参与的文物保护机制。

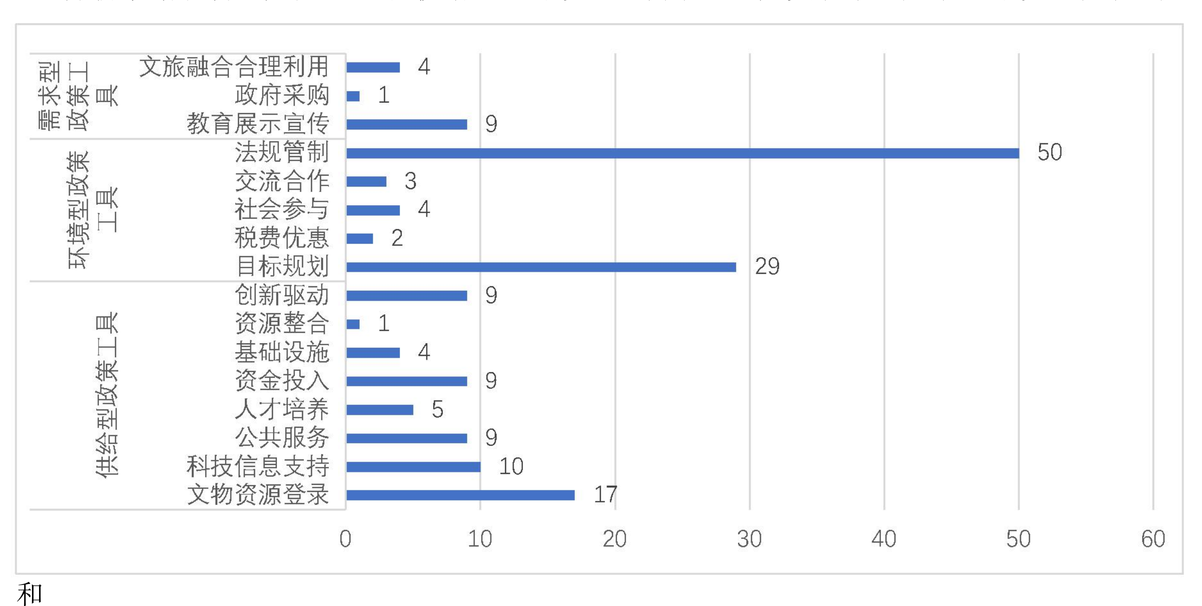
表 3 宁夏文物保护政策颁发部门分布一览表

颁布部门	颁布总量	单独颁布	联合颁布	联合颁布比
自治区人民政府办公厅	27	22	5	18. 52%
自治区人民政府	20	17	3	15%
自治区文化和旅游厅	11	9	2	18.18%
自治区人民代表大会常务委员会	8	8	0	0%
自治区党委办公厅	5	0	5	100%
自治区党委	3	0	3	100%
自治区财政厅	3	1	2	66. 67%
自治区发展改革委	2	2	0	0%
自治区科学技术厅	2	1	1	50%

宁夏文物艺术品收藏鉴赏学会	2	1	1	50%
自治区人民代表大会	1	1	0	0%
宁夏检察院	1	1	0	0%
银川海关	1	1	0	0%
自治区安全生产委员会	1	1	0	0%
自治区工商行政管理局	1	1	0	0%
自治区公安厅	1	1	0	0%
自治区国防科学技术工业办公室	1	1	0	0%
自治区人力资源和社会保障厅	1	1	0	0%
自治区市场监督管理厅	1	1	0	0%
自治区体育局	1	1	0	0%
自治区民政厅	1	0	1	100%
自治区国土资源厅	1	0	1	100%

3.3 政策工具分析

分析数据表明（如图 3），在供给型、环境型和需求型三大类政策工具中，环境型政策工具



和

图 3 宁夏文物保护政策工具分布图

供给型政策工具尤其受到宁夏政策制定者的重视。其中环境型政策工具的绝对数为 88 次，占到 53.01%，表明宁夏政府部门重视为文物保护工作发展营造良好的环境；供给型政策工具的绝对数为 64 次，占到 38.55%，表明宁夏采取多种措施健全文物保护工作中各类相关要素的供给，积极推动文物保护的发展；相对而言，需求型政策工具的绝对数仅为 14 次，占比 8.43%，使用的频率较低，表明宁夏虽采取措施引导公众对文物保护的需求，但政策力度仍显得不足。环境型、供给型、需求型三种政策工具的使用比例为：1.38:1:0.22。

3.3.1 供给型政策工具

文物资源登录和科技信息支持是宁夏文物保护政策主要使用的供给型政策工具，占比

10.24%和 6.02%。文物资源登录在文物管理工作中起基础性作用，近些年，根据国家文物管理精神，宁夏全面廓清文物资源，掌握其分布与保存状况，完善全区文物资源数据库，规范国有文物资源管理。科技信息支撑是文物保护事业高质量发展所必须的政策工具，宁夏一方面利用现代化信息技术和数字化手段，建立自治区文物大数据云平台，推动文物数据共享共用；另一方面将科学技术手段运用在考古发掘与检测分析、文物数字化保护利用、文物展览陈列等方面，以提升文物保护工作的标准化和科学化水平。其次，公共服务、创新驱动、资金投入，政策工具使用占比均为 5.42%。最后，人才培养和基础设施两项政策工具使用频率略低，占比分别为 3.01%和 2.41%；占比最低的一项为资源整合，占比仅 0.6%。其中，文博人才作为文物保护发展的重要资源，宁夏有采取加强自治区内文博人才培养和自治区外文博人才引进相结合的方式，壮大人才队伍、优化人才结构、提高人才质量。

3.3.2 环境型政策工具

法规管制和目标规划是宁夏文物保护政策主要使用的环境型政策工具，也是所有政策工具中使用频率最高的两种，占比分别为 30.12%和 17.47%。法规制度建设是推进宁夏文物保护事业的重要环节，文物保护事业的高质量发展需要法律法规及管理制度的全方位保障，随着全面推进依法治国进程不断深入，宁夏政府更为注重通过完善地方性法规及规范性文件、健全制度机制为文物保护事业发展拉紧防护线。目标规划则对宁夏文物保护事业发展作出方向指引，通过确立短期和中期的文物保护发展目标，逐层传导压力和压实责任，营造蓬勃的文物保护发展环境。社会参与、交流合作与税费优惠占比分别为 2.41%、1.81%和 1.2%。其中，引导社会力量参与文物保护利用是一项必要的环境型政策工具，文物保护工作属于公共文化事业，体现了公共利益，社会力量参与文物保护的过程，既可以承接部分政府公共服务职能，也可以代表公众对政府文保政策提出意见、加以监督。

3.3.3 需求型政策工具

教育展示宣传是宁夏文物保护政策首要使用的需求型政策工具，占比 5.42%，意在营造“人人参与文物保护、人人共享保护成果”的浓厚氛围，从而引导公众的文物保护需求，提高其文物保护意识与重视度。文旅融合合理利用占比 2.41%，政府采购作为政策工具的使用比例最低，仅占比 0.6%，其实有序推进文物领域政府购买公共服务，不仅有利于提高工作质量和效率，还有利于拓宽社会资金进入文物保护利用领域的渠道。

3.4 政策目标分析

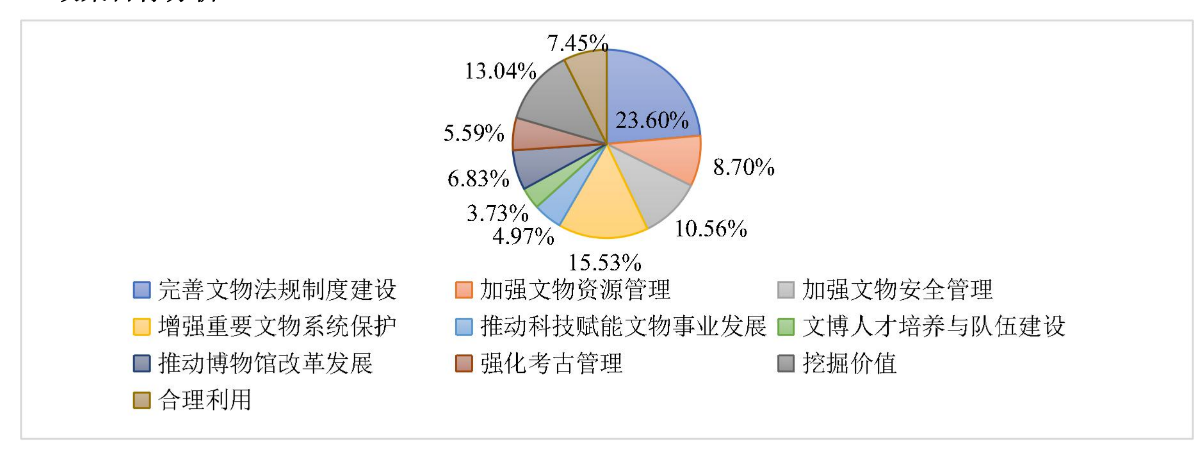


图 4 政策目标分布图

分析数据表明，完善文物法规制度建设这一目标在政策当中是居于第一位的，绝对数达到 38 次，占比超过五分之一，这意味着宁夏文物保护政策将法规制度建设作为首要的发展目标。法规制度和规范标准是有序开展文物工作的基本准则，是依法行政的根本依据，文物法规制度的完善，为宁夏文物保护事业有序、全面、协调、可持续发展提供坚实保障。第二位是增强重要文物系统保护，这一目标绝对数达到 25 次，占比超过六分之一。第三位是挖掘价值，占比 13.04%，作为知识信息的载体，为充分发挥文物在资政育人、对外交流合作、促进经济发展方式转变、服务民生等方面的重要作用，宁夏主要通过展示、开放、交流、产业融合等方式挖掘其文化、经济、社会等方面价值。之后，政策着力点依次是增强文物安全管理、增强文物资源管理、合理利用与推动博物馆改革发展，占比分别为 10.56%、8.7%、7.45%和 6.83%。最后，强化考古管理、推动科技赋能文物事业发展和文博人才培养与队伍建设的目标占比较低，分别为 5.59%、4.97%和 3.73%。其中，强化考古管理方面，回望中国考古百年，党的十八大以来是考古工作发展最快、成果最多、影响最大的黄金时代，但宁夏对考古工作的政策支持一直较为薄弱，政策着力点单一，以配合做好工程建设中的考古工作为主，政策在地方资金投入、人才培养、科技支撑等方面的关注较少。

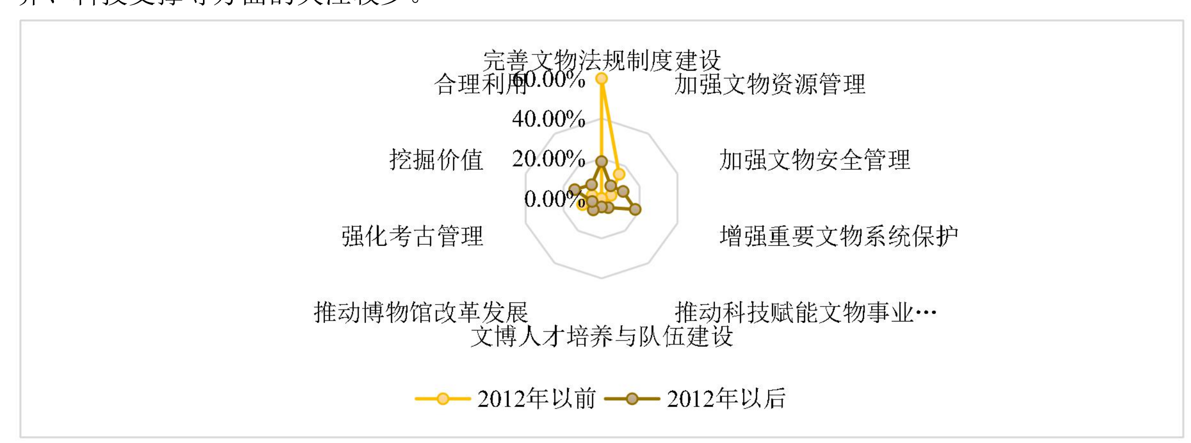


图 5 高质量发展前后时期宁夏文物保护政策目标分布图

同时，通过绘制宁夏文物保护政策高质量发展前后时期的政策目标比例雷达图发现（如图

5），在文物保护政策进入繁荣发展时期以前，政策着力点以完善文物法规制度建设为主，占比60%，自治区人大常委会和政府结合地区实际，制定了文物保护地方性法规、地方规章、自治区条例和单行条例，如《宁夏回族自治区实施<中华人民共和国文物保护法>办法》《宁夏回族自治区商品交易市场管理条例》《宁夏回族自治区建设工程文物保护管理办法》《宁夏回族自治区岩画保护条例》等，使文物保护的各项工作逐步纳入法制化的轨道，从而更加广泛、深入地动员社会各界参与文物保护，扩大保护管理群众基础。与此同时，宁夏对文物资源的管理也在有序开展，政策占比 15%，意通过摸清文物资源家底，认识或重新认识文物的价值和类型，为实现文物全面有效的保护打好基础。在宁夏文物保护政策进入繁荣发展时期以后，各项文物保护政策目标分布逐渐均衡，政策从增强重要文物系统保护、挖掘价值、加强文物安全管理等方面多维度地推动宁夏文物保护工作的高质量发展。

4. 宁夏文物保护政策分析的结论与启示

4.1 研究结论

4.1.1. 政策主体未建立强合作关系

对政策主体分析得出，宁夏文物保护政策发布主体众多，共涉 22 个部门。从部门各自的政策发布数量上来看，自治区人民政府办公厅单独或参与发布的政策最多，占 32.93%；自治区文化和旅游厅是政府组成部门中发布政策最多的，占 12.20%，其余自治区级部门多以独立出台的方式参与宁夏文物保护政策的制定。总的来看，政策发布主体比较分散，多个部门在宁夏文物保护事业发展中承担着重要责任，不存在“一家独大”的情况。从联合发文情况来看，多部门联合发文数量占政策文本总数的 14.63%，约是单独颁布政策数量的六分之一；半数以上的自治区级部门仅以独立出台一项政策的方式参与推进宁夏文物保护事业的发展。由此表明，政策主体间沟通合作程度不高、合作状况不均衡，且当政策主体多但合作不强的情况下容易伴生多头管理的现象，导致部门职责不清、互相推诿，而文物保护事业的发展需要多个层次、多个部门的同心合力，因此政府部门间应进一步加强协调配合的联合实施机制。

4.1.2 政策工具的应用存在过溢或缺失

研究发现，宁夏文物保护政策工具的选择更多强调政策环境的管控调节，其次关注政府要素的供给，而对公众需求的拉动作用则较为忽视；同时，三类政策工具内部的子工具使用也存在过溢或缺失现象。具体到环境型政策工具中，法规管制和目标规划受到了地方政府部门的更多重视，在政策文本中的使用频率高，而税费优惠、社会参与、交流合作这三项子工具的使用频率较低。诚然，文物保护事业的发展需要法律法规的全方位保障，运用法规管制的目的在于“约束”，但过度限制也会掣肘发展。目标规划在宏观层面上虽为宁夏文物保护事业的发展作出指导，但因缺乏与目标规划相配套的具体实施措施，使其往往流于形式；同时，由于相同的政策内容在不同的政策文本中被重复提及，致使一定程度上目标规划的使用过溢。在五种环境型政策工具中，税费优惠、社会参与、交流合作虽也能激发文物保护主体的活力、推动文物保护事业的发展，但政府对其使用力度不足，显得不够重视。供给型政策工具相较于其他两大类政策工具而言，其内部各要素的分布结构相对较为均衡。可以看出，政府在突出强调文物资源登录重要性的同时，也兼顾了科技信息支持、公共服务、资金投入、创新驱动，但对人才培养、

基础设施、资源整合这三项子工具的重视程度相对较弱。相较于环境型和供给型政策工具，需求型政策工具应用最少，其内部也存在比例失衡现象。对于需求型政策工具存在缺位的原因，可能有以下两点：一是宁夏文物保护事业发展初期，环境型和供给型政策工具发挥了显著效用，致使在后期政策制定中对其形成路径依赖；二是受文物保护政策发展历程和文物保护工作方针影响，使得需求型政策工具未能在文物保护事业发展中充分发挥“拉力”作用。

4.1.3 政策目标布局逐渐均衡，但仍存短板

研究发现，宁夏文物保护事业发展过程中，不同阶段文物保护政策目标的侧重存在一定差异，总的看来是往均衡化的方向发展，但仍存在短板。强化考古管理方面，除了要关注“先考古、后出让”的配合基本建设考古工作体制机制，还应重视对考古发掘现场的文物保护和出土文物的实验室修复等。推动科技赋能文物事业发展方面，宁夏一方面在文物的调查、发掘、保护、研究、展示和传播中主动应用科学技术的意识不强且能力较弱，另一方面缺乏针对各类文物的集成性研究成果、未能建立完整的适应文物保护规律的科学技术体制等。文博人才培养与队伍建设方面，宁夏在探索人才培养的新体制和新机制、充分调动各方积极性等方面仍存在明显欠缺，要就文物保护应用特点，加强文物保护高层次人才和具有较高素质的文物保护专业人才的培养。

4.1.4 尚未建立完善的政策配套机制

通过前文分析可知，虽然有关资金投入、社会参与和科技信息支持的政策条款不少，但是散见于各个政策文本中，并未形成统一的多渠道融资机制和稳定的科技投入机制。按照《公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，为确保国家文物保护资金管理责任落实到位，财政部、国家文物局于 2020 年联合出台了《关于加强国家文物保护资金管理的意见》。在顶层设计的推动下，宁夏虽于 2021 年出台《公共文化领域财政事权和支出责任划分改革实施方案》，对文化遗产保护传承方面的政府间事权和财权进行了划分，但目前宁夏的文物保护资金投入机制并不完善，为使得地方的财权与事权相匹配，有必要建立与文物保护配套的长期稳定的资金保障体系。

2021 年国务院办公厅印发了《“十四五”文物保护和科技创新规划》，强调树牢文物保护要依靠科技的发展理念，随后宁夏出台的《宁夏回族自治区文物事业发展“十四五”规划》中也着重提出需更进一步推动科技赋能文物保护事业高质量发展。然而，宁夏目前的科技投入机制并不完善，从科学技术的发展规律得出，科技投入不是单一的、阶段性的，而是成体系、多路径、长周期的，故有必要在把握科学技术发展规律和市场经济规律的基础上制定科技投入机制，以激活多方力量，形成投入新格局。

4.2 政策启示

本研究对宁夏文物保护政策文本进行分析，明确了当前政策制定的主要问题。根据所得到的启示，未来宁夏文物保护政策的制定应从以下几个方面进行完善。

4.2.1 明确政策主体责任，健全部门间协作机制

针对宁夏文物保护事业发展中部门间沟通合作程度不高这一问题，在今后的政策制定中，应健全政策主体的协同机制，加强部门间的协作配合。一方面，按照《关于深化行政管理体制改革的意见》，理顺政府管理体制，合理界定政府部门职能，明确责任链条分界点、衔接点，有

效避免因主体责任不明晰产生的互相推诿现象与其他协作困境；另一方面，健全部门协同配合机制和分管机制，在发挥核心政策主体对宁夏文物保护事业推动作用的基础上，重视发挥其他部门的协作职能，完善部门间密切配合和信息共享的联动机制，形成工作合力。同时，各政府部门在制定政策时，要注意政策的具体性和明晰性，以便政策受众的理解，保证政策在执行过程中的可操作性和政策目标的有效实现。

4.2.2 合理统筹多项政策工具，优化文物保护政策工具体系

宁夏文物保护事业的高质量发展离不开供给类、环境类、需求类三大政策工具的系统协调应用，所以在未来制定政策过程中需注意政策工具整体结构布局的优化及政策工具应用体系的完善，充分发挥供给型和环境型政策工具的直接推动和间接引导作用，培育需求型政策工具的拉动作用，建立三类政策工具的平衡局面，实现政策工具之间的协同作用。

（1）优化环境型和供给型政策工具的结构

环境型政策工具方面，宁夏政府在持续营造有利于文物保护事业发展的环境基础上，要进一步对政策工具内部组合进行优化。首先，应细化目标规划，对于“促进”“加强”、“鼓励”等表述，在目标规划统筹协调和宏观指导的基础上，后续需要完善与之相配套的具体实施措施，以提高宁夏文物保护政策的可操作性。其次，适当提高社会参与、交流合作、税费优惠对激发文物保护主体活力的作用。尤其是社会参与，单靠政府一己之力既不可能全面保障文物安全，也不可能惠及全体民众，社会参与是文物得到最大保护和发挥最大功能的必由之路。当然，在社会参与过程中自上而下的控制约束与自下而上的保护诉求需要通过一定途径相互接触、交流、反馈，以达成共识；因此，宁夏应鼓励第三方组织的介入，逐步建立一套涉及组织机构、法规制度、资金筹措等方面日趋完整的横向合作保护体系，使第三方组织作为一个收集意见、凝聚人才、获取资金的媒介点，为政府、市场、公众搭建对话平台，为文物保护提供广阔的民众基础。

供给型政策工具方面，宁夏在持续保障文物保护事业发展要素供给的基础上，要注重政策工具的内部组合优化。在文物资源登录、科技信息支持、公共服务、资金投入等要素供给日趋完备后，政府也应补齐人才培养、基础设施、资源整合三方面的要素短板。考虑到文博人才是文物保护发展的重要要素，人才培养这一政策工具尤其应得到重视，在落实现有政策的基础上进行创新性的模式探索：可根据基层文物工作实际，自治区文物局会同教育厅、区内高校编制针对性强的、实践性和实操性突出的培养方案；同时，实施传帮带工程，与文物保护大省合作，进行定向培养，充实基层文博人才队伍、提升基层文物工作的水平。

（2）加强需求型政策工具组合的使用

宁夏政府要加强对需求型政策工具的使用，发挥市场的引导、资源配置作用，从需求侧拉动文物保护工作的发展。一是加大教育展示宣传政策工具的应用，基于新时代背景下，公众对文物领域展现出日渐高涨的热情与关注度，增加公众对文物保护知识的了解，提高公众文物保护意识，可规范公众行为，开启文物保护的全民参与社会监督模式；二是强化合理利用，作为文物保护传承的有效途径，合理利用可以挖掘文物的商品属性，增强文物的生命力和可持续发展力，宁夏要在现有基础上积极探索可以形成良性循环的保护利用模式，多措并举切实让文物活起来。

4.2.3 加快健全文物保护制度，补足政策体系短板

宁夏对文物保护政策体系的认识是一个动态的过程，随着文物保护事业发展的不断深入而逐渐丰富完善，只有健全文物保护制度体系，全面推进各项政策制度的落实，宁夏文物保护事业发展才能更进一步。

一是要加强文物法规制度建设的针对性与有效性。宁夏现行的法规制度中，一方面存在对文物保护违法行为的定义及处罚行为不明确、处罚力度弱、行政强制措施不力的情况，既不利于司法实践中的应用，也不能起到警戒作用；另一方面面对新时代文物保护要求，现行的法规制度缺乏对新要求新任务的规定。在未来的政策制定中，不但要增强法规制度的刚性和震慑性，还要根据文物保护形势发展和任务需要，注重法规制度建设的针对性，对文物保护事业发展的着力点在法规制度上给予明确规定和保障。二是要进一步重视考古管理工作。党的十八大以来，考古工作进入黄金时代，2019 年国家文物局又发布《进一步加强考古管理工作的意见》，提出宏观制度设计，宁夏政府部门应以国家层面发布的考古工作顶层规划、制度约束为指导，制定完善考古相关配套措施，为考古工作的高质量发展提供制度保障。三是加速推进科技赋能文物保护事业发展。在科技支撑下，文物的保护和利用有了更多的途径，宁夏要关注科技体制机制的完善，在加大扶持力度、拓宽资金来源渠道的基础上，创新和完善科技与文物保护融合的体制机制。四是通过实施多层次的人才培养计划、完善人才引进培养机制、改进人才管理评价机制加强文博人才培养与队伍建设，包括文物考古人才队伍、科技保护人才队伍、传播利用人才队伍、专业技能人才队伍和综合管理人才队伍。

4.2.4 拓宽文物保护融资渠道，建立稳定科技投入机制

在文物保护资金保障方面，政府应充分发挥市场对资源的配置作用，拓展多元化融资渠道，吸引更多社会资金进入文物保护领域，在此可借鉴国外先进国家的做法。意大利政府积极鼓励私人企业投资文化遗产事业，规定企业在各类文化保护项目中的资金投入可以抵换税金（杨炼，2019）[16]，同时每年按照法律要求将博彩收入中的一部分作为文化遗产保护经费（叶秋华，2011）[17]，全面调动社会公众的参与度；法国政府鼓励其他主体参与到文化遗产的保护中来，形成多元主体参与的保护格局，设置遗产基金会和协会，使其成为资金保障的重要参与者（张丽，2013）[18]；英国政府为文化遗产保护经费构建了多元化的投融资渠道，主要有财政拨款、遗产彩票基金、志愿性资金、经营活动等四类（刘爱河，2012）[19]。因此，宁夏政府要创新体制机制，拓宽文物保护融资渠道，建立与文物保护配套的长期稳定的资金保障体系。科技投入方面，在认识其成体系、多路径、长周期的特点基础上，加强科学技术在文物保护领域的全流程资金统筹，建立稳定的科技投入机制，为文物保护的科技创新提供财力保障和技术支撑，形成财政投入与社会参与梯次接续的格局，充分发挥科学技术是第一生产力的作用。

参考文献

[1] 高永玲.改革开放以来我国古建筑保护政策研究[D].中国社会科学院研究生院,2020.

[2] 王明月.历史古建筑文化遗产保护政策研究[D].东北财经大学,2016.

[3] 陈振兴.福州历史文化街区保护中的政府责任研究[D].福建师范大学,2016.

[4] 秦酉.内容分析法在我国公共政策研究中的应用评述[J].上海市经济管理干部学院学报,2016,(06):9-17.

[5] 陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007,(3):140-152.
[6] 陈振明.政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J].中国行政管理,2004,(6)：43-48.
[7] Roy Rothwell, Walter Zegveld. Re-industrialization and technology[M]. Logman Group Limited,1985:83-104.
[8] 曲青山,黄书元,中共宁夏回族自治区委员会党史研究室.中国改革开放全景录・宁夏卷[M].宁夏:宁夏人民出版社,2018.
[9] 中共银川视为党史研究室.银川改革开放史研究（二）[M].宁夏:宁夏人民出版社,2018.
[10] 李灿,辛玲.调查问卷的信度与效度的评价方法研究[J].中国卫生统计,2008,(5):541-544.
[11] 颜士梅.内容分析方法及在人力资源管理研究中的运用[J].软科学,2008,(9):133-139.
[12] 范柏乃,蓝志勇.公共管理研究与定量分析方法 [M].北京:科学出版社,2013.
[13] 李本乾.描述传播内容特征 检验传播研究假设──内容分析法简介(下)[J].当代传播,2000,(01):47-49.
[14] 单霁翔.从“文物保护”走向“文化遗产保护”[M].天津:天津大学出版社,2008.
[15] 李春玲.全国重点文物保护单位制度研究[M].北京:文物出版社,2018.
[16] 杨炼.在传统与现代之间：法国文化遗产的保护之道[J].湖南行政学院学报,2019,(6):121-130.
[17] 叶秋华,孔德超.论法国文化遗产的法律保护及其对中国的借鉴意义[J].中国人民大学学报,2011,(2):10-19.
[18] 张丽.法国公共文化发展政策研究[J].山东图书馆学刊,2013,(5):37-41.
[19] 刘爱河.英国文化遗产保护成功经验借鉴与启示[J].中国文物科学研究,2012,(1):91-94.
[20] 张伟明.近代以来中国文物保护制度的实践及效果分析[J].中国国家博物馆馆刊,2011,(6):138-149.

Research on Ningxia Cultural Relics Protection Policy Based on Content Analysis Method

Wang JinRong [1], An Xiang[2]

[1. Ningxia Institute of Cultural Relics and Archaeology； 2.Ningxia University]

Abstract: In order to give full play to the due role of Ningxia's cultural relics protection policy, this paper systematically summarizes and summarizes the existing texts of Ningxia's cultural relics protection policy. This paper adopts the content analysis method, takes 83 policy texts related to cultural relics protection issued by Ningxia Hui Autonomous Region from 1982 to 2022 as samples, constructs a theoretical model of policy text content analysis based on the dual perspective of "policy tools - policy objectives", quantitatively analyzes the sample policies according to the steps of analysis framework construction, analysis unit delineation, policy tool coding, and frequency statistical analysis, deeply analyzes the use of policy tools and the concerns of policy objectives, and discusses the existing problems in Ningxia's cultural relics protection policy systemand make targeted recommendations.

Key words: cultural relics protection;content analysis method;policy research